

Wie der Staat die Armen abzockt! Wird das Bundesverfassungsgericht die Sanktionen kippen?

Arme sind keine Feinde

Hartz IV Die Sanktionen gehören endlich abgeschafft. Sie sind mit einem sozialen Rechtsstaat nicht vereinbar

■ Roland Rosenow

Am kommenden Dienstag ist es so weit: Am 5. November wird das Bundesverfassungsgericht sein Urteil über die „Hartz-IV“-Sanktionen und deren Verfassungsmäßigkeit verkünden. Die „Hartz IV“-Reform trat vor 15 Jahren in Kraft. Anstelle der Arbeitslosenhilfe wurde eine neue Sozialleistung geschaffen, die im Gesetz „Arbeitslosengeld II“ – kurz ALG II – heißt, aber bald nur noch „Hartz IV“ genannt wurde. In der öffentlichen Diskussion ist „Hartz IV“ untrennbar mit dem Sanktionsregime verbunden, das mit der Reform geschaffen wurde. Wer nicht arbeitet, kriegt keine Stütze – darum geht es im Kern. Seit der Verschärfung der Sanktionsregeln zum Jahresanfang 2007 können die Jobcenter Leistungsempfängern nahezu beliebige Auflagen machen. Wenn die nicht erfüllt werden, können die Leistungen vollständig gestrichen werden – sogar dann, wenn das zum Verlust der Wohnung führt. Der Anspruch auf eine existenzsichernde Geldleistung beruht aber unmittelbar auf der Garantie der Menschenwürde im Grundgesetz. Eine Unterscheidung zwischen einer Art „Kernanspruch“, der das nackte Überleben sichert, und einem erweiterten Anspruch, der soziale Teilhabe ermöglicht, lässt das Bundesverfassungsgericht nicht zu. Die Garantie der Menschenwürde „gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie“, führt das höchste deutsche Gericht im „Hartz IV“-Urteil vom Februar 2010 aus. Die Sanktionsregeln sind damit nicht zu vereinbaren. Dennoch ist kaum zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht sie kurzerhand für nichtig erklären wird.

Zu tief sitzt das Misstrauen gegen Menschen, die in Armut leben

Zu tief sitzt das Misstrauen gegen Menschen, die in Armut leben. Das alte Gespenst des „Arbeitsscheuen“, der böswillig in Armut lebt und der Gesellschaft schaden will, spukt bis heute in den Köpfen. Noch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961 – ansonsten in vieler Hinsicht ein sehr fortschrittliches Gesetz – enthielt eine Rechtsgrundlage zum Freiheitsentzug wegen „Arbeitsscheu“ in „Arbeitshäusern“. Das Bundesverfassungsgericht kassierte 1967 zwar den ebenfalls im BSHG enthaltenen Paragraphen, nach dem weggeschlossen werden sollte, wer als „besonders willensschwach oder in seinem Triebleben besonders hemmungslös“ galt. Doch „Arbeitsscheue“, so das Bundesverfassungsgericht 1970, dürften von Verfassung wegen einge-

sperrt werden. Denn sie gefährdeten die Allgemeinheit. 1974 strich die sozialliberale Koalition dann die Arbeitshäuser und mit ihnen den Begriff der „Arbeitsscheu“ aus dem Gesetz. Mit der „Hartz IV“-Reform erlebte der Spuk eine Renaissance. Im August 2005 verglich der Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement (SPD) Hilfebedürftige mit Parasiten. Franz Müntefering, zweimal SPD-Vorsitzender, verstieg sich gar zu dem Satz „Nur wer arbeitet, soll auch essen“ und zitierte damit die vermutlich einzige Passage der Bibel, die sich auch in der Stalin-Verfassung der Sowjetunion von 1937 wiederfindet. Die Sanktionsvorschriften übersetzten das in geltendes Recht.

Individualium in Not

Sanktionsvorschriften und Armenbashing wollen glauben machen, arm sei nur, wer nicht arbeiten wolle. Armut wird so als individuelles Problem, schlimmer noch, als individuelles Versagen dargestellt. Die gesellschaftliche Verantwortung für Armut wird negiert. Doch Armut ist kein individuelles, sondern ein komplexes soziales Phänomen. Sie beschränkt sich nicht darauf, dass eine Person über relativ wenig Geld verfügt. Armut in Deutschland ist im Kern eine gesellschaftliche Disqualifizierungsprozess. „Gesellschaftlich“ heißt: Sie ist kein individuelles Problem, sondern eine Situation, die sozial erzeugt ist. „Disqualifizierungsprozess“ heißt: Sie bewirkt eine umfassende Disqualifizierung der Betroffenen im doppelten Sinne des Wortes: Armut entzieht den Betroffenen Kompetenzen und schließt sie aus sozialen Zusammenhängen aus. Daher spricht der Soziologe Serge Paugam in seinem Buch *Die elementaren Formen der Armut* von „disqualifizierender Armut“. Wer von disqualifizierender Armut betroffen ist, erfährt tagtäglich „eine ganze Reihe von kleinen und großen Demütigungen“.

All die Demütigungen, denen Menschen in Armut ausgesetzt sind, sind negative Zuschreibungen, die einem Anschlag auf die Identität gleichkommen. Die Frage „Wer bin ich?“ beantwortet man nicht allein. Die anderen reden dabei mit. Wenn negative Zuschreibungen überhandnehmen, gerät das Individuum in Not. Es muss mit den Mitteln, über die es nun einmal verfügt, Strategien der Notwehr entwickeln, um den Anschlag auf seine Identität, den die Erfahrung disqualifizierender Armut bedeutet, zu überleben. Diese Strategien können als Unterwerfung oder als Totalverweigerung, als vorausseilendes Zugeständnis oder als Verhandlungsangebot in Erscheinung treten. In jedem Fall sind sie unbedingt notwendig. Von disqualifizierender Armut Betroffene befinden sich in einem verzweifelt Kampf gegen den Anschlag auf ihre Identität. In berührender Weise kommt das in dem Satz einer Empfängerin von Arbeitslosengeld II zum Ausdruck, die im Interview mit der *Süddeutschen Zeitung* sagte: „Ich habe dem Staat gekündigt.“

Die Strategien der Betroffenen müssen mit den Strategien der gesellschaftlichen Agenturen zur Armutsbekämpfung, den Jobcentern, nicht harmonieren. Die Bemühungen, nach dem Weggeschlossen werden sollte, wer als „besonders willensschwach oder in seinem Triebleben besonders hemmungslös“ galt. Doch „Arbeitsscheue“, so das Bundesverfassungsgericht 1970, dürften von Verfassung wegen einge-



Verachtung der Armen ist in Deutschland salonfähig, wie diese Politiker-Aussagen der letzten Jahre zeigen. Wissen Sie, wer was gesagt hat? Auflösung rechts unten neben den Zitaten

- 1) Roland Koch (CDU)
- 2) Franz Müntefering (SPD)
- 3) Philipp Mißfelder (CDU)
- 4) Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen)
- 5) Daniel Bahr (FDP)
- 6) Peter Tauber (CDU)

„Die Erhöhung von Hartz IV war ein Anschlag auf die Tabak- und Spirituosenindustrie.“

Worum es geht

Sanktion In der Erziehung dient die Bestrafung durch Eltern dem Zweck, die Kinder zu einem erwünschten Verhalten zu motivieren. In der Politik nennt man die Bestrafung mit einem pädagogischen Ziel „Sanktion“. In Deutschland ist der Begriff seit der Einführung von Hartz IV geläufig. Wer gegen Regeln der Jobcenter verstößt, dem kürzt das Amt für drei Monate die Unterstützung um 30 Prozent, manchmal sogar bis auf „null“.

Im Jahr 2007 wurden 783.000 Sanktionen ausgesprochen. 2018 waren es 904.000. Oft wurden Leistungsbezieher mehrfach sanktioniert. Gegen 34.000 Hartz-IV-Empfänger wurde 2018 eine Totalsanktion ausgesprochen. Generell sind Rechtsbehelfe und Rechtsmittel gegen solche Bescheide in deutlich mehr als 40 Prozent aller Fälle erfolgreich. Das äußerste Mittel für die Betroffenen ist die Klage. Durchschnittlich führen etwa 40 Prozent aller Klagen zum Erfolg. *cha*

sättigtes Misstrauen, das sich in der Abwehr von Bemühungen äußern kann, die von ihren Akteuren als Hilfsangebot intendiert sind. Deshalb ist es keine Überraschung, dass das Verhältnis der Jobcenter zu ihren „Kunden“ oft konfliktuell ist. Sanktionen sind der Versuch, diese Konflikte durch die Unterwerfung der untergebenen Seite zu lösen. Doch die Strategie der Unterwerfung ist irrational. Gesellschaftliche Integration kann nur gemeinsam mit denjenigen gelingen, die integriert werden sollen. Die Jobcenter müssen ihre Klienten von dem gemeinsamen Projekt der Integration in den Arbeitsmarkt überzeugen. Es ist unmöglich, Menschen durch Unterwerfung zu überzeugen. Es ist unmöglich, Menschen langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ohne sie als Subjekte ihrer Biografien anzuerkennen. Paugam formuliert es so: Der Umgang der Gesellschaft mit Armut zeichnet sich durch einen Wohlstandsstaat aus, „der zwar vielen Menschen ein hohes Niveau an Sicherheit gewährleistet, dessen Interventionsformen gegenüber benachteiligten Bevölkerungsgruppen sich jedoch zum großen Teil als unangemessen erweisen“.

Augenhöhe? Anerkennung!

In der mündlichen Verhandlung vom Januar, die das Bundesverfassungsgericht im Sanktionsverfahren durchgeführt hat, war viel von „Augenhöhe“ die Rede. Die Bundesagentur für Arbeit legt großen Wert darauf, dass man mit den Kunden „auf Augenhöhe“ umgehe. Mit Anerkennung hat das nichts zu tun. Die Rede von der Augenhöhe will glauben machen, die starke Machtasymmetrie zwischen Jobcentern und Leistungsempfängern lasse sich mit etwas gutem Willen wegzubären. Das allgegenwärtige Gerede von der Augenhöhe macht die Sache nur schlimmer. Die darin liegende Behauptung, man spreche auf Augenhöhe miteinander, verschleierte die Machtasymmetrie. So wird auch noch die Anerkennung des Machtgefälles verweigert.

Augenhöhe ist eine falsche Prinzessin. Anerkennung ist ihre ehrliche Schwester. Aber sie ist das Aschenputtel unter den beiden. Anerkennung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Menschenwürde. Um den Begriff der Menschenwürde zu fassen, hat das Bundesverfassungsgericht die Objektformel entwickelt: „Schlechthin verboten ist damit jede Behandlung des Menschen durch die öffentliche Gewalt, die dessen Subjektqualität, seinen Status als Rechtssubjekt, grundsätzlich in Frage stellt (...), indem sie die Achtung des Wertes vermissen lässt, der jedem Menschen um seiner selbst willen, kraft seines Personseins, zukommt“, so das Urteil vom Februar 2006. Diese Achtung des Wertes eines Menschen beginnt mit der Anerkennung seiner existenziellen Bedürfnisse. Die Verweigerung

Wie es aussieht

Studie Der Erwerbslosen- und Sozialhilfeverein Tacheles e.V. hat Anfang 2019 eine Online-Befragung zum Thema „Sanktionen im SGB II“ durchgeführt. 17.468 Teilnehmer beantworteten alle Fragen. Die größte Gruppe ist mit 13.766 Personen die der gegenwärtigen oder ehemaligen Empfänger von Leistungen nach dem SGB II („Hartz IV“) oder dem SGB III (Arbeitslosenversicherung). 1.362 Teilnehmende gaben an, bei einem Jobcenter beschäftigt zu sein. 2.581 Personen identifizierten sich als Mitarbeitende von Beratungsstellen. Dass die Betroffenen Sanktionen überwiegend ablehnen, war zu erwarten.

Bemerkenswert ist die Skepsis der Jobcenter-Beschäftigten. Weniger als die Hälfte von ihnen ist der Auffassung, dass die Betroffenen durch Sanktionen die Hilfebedürftigkeit überwinden. Ausführlich sind die Ergebnisse online unter [tacheles-sozialhilfe.de](https://www.tacheles-sozialhilfe.de) zu finden. *cha*

dieser Anerkennung aus einer Position heraus, in der der andere existenziell abhängig ist, macht ihn zum Objekt absoluter Machtausübung. Die Folgen von Armut sind verheerend und schaden der Gesellschaft insgesamt.

Armutsbekämpfung heißt, Menschen, die aus gesellschaftlichen Zusammenhängen – etwa dem Arbeitsmarkt oder von Bildung – ausgeschlossen sind, zu integrieren. Die Sanktionsvorschriften unterstellen, die Betroffenen seien diesem Projekt so feindlich gesinnt, dass man sie mit dem Entzug des Nötigsten bedrohen müsse, um sie zum Einlenken zu zwingen. Es ist an der Zeit, dass die Gesellschaft lernt, Menschen in Armut nicht als Feinde, sondern als Partner zu verstehen und sie für das gemeinsame Projekt der Armutsbekämpfung zu gewinnen. Die Abschaffung der „Hartz IV“-Sanktionen wäre der erste Schritt auf diesem Weg. Wie auch immer das Bundesverfassungsgericht entscheidet: Nach dem Verfahren ist vor dem politischen Prozess. Der Bundesminister für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil (SPD), hat an der mündlichen Verhandlung im Januar selbst teilgenommen und dabei nicht verheimlicht, dass er die Sanktionen anfassend will und dafür auf Unterstützung aus Karlsruhe hofft. Doch wenn das Bundesverfassungsgericht sich nicht dazu durchringen kann, die Konsequenzen aus dem „Hartz IV“-Urteil vom 2010 zu ziehen und die Sanktionen zu verbieten, wird es jedenfalls nicht zu dem Ergebnis kommen, dass sie verfassungsgemäß geboten sind. Die SPD kann die Geister, die sie rief, auch ohne das Verfassungsgericht bändigen und politisch für die Abschaffung der Sanktionen streiten.

Roland Rosenow ist Sozialrechtsexperte. Für den Erwerbslosenverein „Tacheles“ nahm er als Sachverständiger an der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts zu den „Sanktionen im SGB II“ im Januar teil

„Hier hast du was zu trinken“

Kalt Die Politik hat ein Sozialklima geschaffen, in dem Hartz-IV-Sanktionen kaum noch ernsthaft in Frage gestellt werden

■ Christian Baron

Es gab eine Zeit, da diffamierten ranghohe Politiker die Armen im Land als „Parasiten“. Wer nun meint, das könne nur im vorletzten Jahrhundert oder während der Nazi-Barbarei geschehen sein, und gab ihm einen Rat mit auf den Weg: „Wenn Sie sich waschen und rasieren, dann haben Sie in drei Wochen einen Job!“

Auch der damalige Berliner Finanzsenator Thilo Sarrazin (SPD) trat in diesen Jahren ein Papier mit dem Titel „Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, Abzocke und Selbstbedienung im Sozialstaat“.

Clement ließ seine Mitarbeiter aufschreiben, „die Hemmschwelle für Sozialbetrug“ sei „offensichtlich bei Einigen gesunken, seitdem die Arbeitsverwaltung Sozialleistungen auszahlt und nicht mehr das Sozialamt“. Diese „Mitnahme-Mentalität“ schade den Arbeitswilligen und damit den „tatsächlich Bedürftigen“.

Das mutmaßliche Ausmaß der Schwarzarbeit erregte die Autoren so sehr, dass sie einen Vergleich formulierten: „Biologen verwenden für Organismen, die zeitweise oder dauerhaft zur Befriedigung ihrer Nahrungsbedingungen auf Kosten anderer Lebewesen – ihren Wirten – leben“, übereinstimmend die Bezeichnung „Parasiten“.

Ein CDU-Mann wollte Erwerbslose zu einem Arbeitsdienst verpflichten

Kurz zuvor, im Mai 2005, hatte *Der Spiegel* über den von SPD und Grünen durchgesetzten Sozialstaatsumbau getitelt: „Die total verrückte Reform: Milliardengrab Hartz IV“. Unter der Überschrift „Der Hartz-Horror“ kündigte das Magazin „das größte Finanzdebakel seit der deutschen Einheit“ an, das aus Konstruktionsfehlern der Agenda 2010 resultieren werde. Clements Papier war eine Reaktion darauf. Er lenkte die Aufmerksamkeit von der Politik auf den angeblich grassierenden „Sozialbetrug“.

Mit nachhaltigem Erfolg: Eine repräsentative Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach kam 2012 zu dem Schluss: „Jeweils zwischen 55 und 60 Prozent der Bevölkerung halten die Leistungsbezieher (eher) für schlecht ausgebildet, (eher) für zu wählerisch bei der Arbeitssuche oder gehen (eher) davon aus, dass sie nichts Sinnvolles zu tun haben, nur die Zeit totschlagen, und sich selbst nicht aktiv um Arbeit bemühen.“ Fast ein Drittel der Befragten teile den Eindruck, dass Menschen in der Grundsicherung nicht arbeiten wollten.

Dafür gibt es keinen Beleg. Die Sanktionsquote – also das Verhältnis der mit mindestens einer Sanktion belegten ALG-II-Bezieher zu allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – lag 2018 bei acht Prozent. Der Großteil entfiel auf sogenannte Meldeversäumnisse. Dazu gehört etwa, wenn jemand einen Termin beim Jobcenter ohne durch das Amt als „wichtig“ deklarierte Gründe nicht wahrnimmt.

Fehlender Arbeitswille ist fast nie ein Grund für Sanktionen. Zumal die volkswirtschaftlichen Kosten durch arbeitsunwillige Sozialleistungsbezieher in keinem Verhältnis stehen zu dem Bild, das die Politik von dieser Gruppe zeichnet. Es lohnt sich, an konkrete Beispiele zu erinnern.

Im Mai 2005 übergoss der damalige Bremer Wirtschaftsminister Peter Gloystein (CDU) auf einem Bremer Marktplatz bei der Eröffnung eines Weinfestes einen anwesenden Obdachlosen mit Sekt und spottete: „Hier hast du was zu trinken.“ Stefan Müller, der damalige arbeitsmarktpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, regte im Juni 2006 in einem Inter-

view mit *Bild* einen Arbeitsdienst an: „Alle arbeitsfähigen Langzeitarbeitslosen müssen sich dann jeden Morgen bei einer Behörde zum Gemeinschaftsdienst melden und werden dort zu regelmäßiger, gemeinnütziger Arbeit eingeteilt – acht Stunden pro Tag, von Montag bis Freitag.“

Auf dem Wiesbadener Weihnachtsmarkt 2006 warf der Erwerbslose Henrico Frank dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck (SPD) vor, für die hohe Arbeitslosigkeit im Land mitverantwortlich zu sein. Darauf entgegnete der bärtige Politiker, der Mann sehe nicht so aus, als habe er in seinem Leben viel gearbeitet, und gab ihm einen Rat mit auf den Weg: „Wenn Sie sich waschen und rasieren, dann haben Sie in drei Wochen einen Job!“

Auch der damalige Berliner Finanzsenator Thilo Sarrazin (SPD) trat in diesen Jahren ein Papier mit dem Titel „Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, Abzocke und Selbstbedienung im Sozialstaat“.

Clement ließ seine Mitarbeiter aufschreiben, „die Hemmschwelle für Sozialbetrug“ sei „offensichtlich bei Einigen gesunken, seitdem die Arbeitsverwaltung Sozialleistungen auszahlt und nicht mehr das Sozialamt“. Diese „Mitnahme-Mentalität“ schade den Arbeitswilligen und damit den „tatsächlich Bedürftigen“.

Das mutmaßliche Ausmaß der Schwarzarbeit erregte die Autoren so sehr, dass sie einen Vergleich formulierten: „Biologen verwenden für Organismen, die zeitweise oder dauerhaft zur Befriedigung ihrer Nahrungsbedingungen auf Kosten anderer Lebewesen – ihren Wirten – leben“, übereinstimmend die Bezeichnung „Parasiten“.

Zwei Tage nach der Verkündung des Urteils äußerte sich der damalige Bundesaußenminister Guido Westerwelle (FDP) in der *Welt*: „Wer dem Volk anstrengungslosen Wohlstand verspricht, lädt zu spätromischer Dekadenz ein.“ Der Artikel setzte eine Debatte über die in der zitierten Aussage enthaltenen Unterstellungen gegenüber Sozialleistungsbezieher in Gang.

Die Grünen-Politikerin und Tierschutzexpertin Claudia Hämerling wollte im April 2010 ALG-II-Bezieher zum Einsammeln von Hundekot verdonnern. In einem Gespräch mit der Deutschen Presse-Agentur sagte sie: „Was auf Gehwegen und an Straßen herumliegt, ist ekelig, der öffentliche Raum darf nicht länger als Kloake benutzt werden.“ Sie schlug vor, dass in jedem Berliner Bezirk mindestens 20 Menschen eingesetzt werden sollten, die sich um die „kleinen Ordnungsaufgaben“ kümmern, denn, so Hämerling: „Statt bezahlter Arbeitslosigkeit sollten Menschen im öffentlichen Dienst beschäftigt werden.“

Kinder gegen Erwachsene

Im Rahmen des Bundesverfassungsgerichts-Urteils zettelte die damalige Arbeitsministerin Ursula von der Leyen (CDU) eine Diskussion darüber an, ob der Regelsatz noch einen Anteil für Alkohol und Tabak enthalten sollte. Die *Frankfurter Rundschau* kommentierte: „So weist der Staat dem Baby 11,90 Euro im Monat für Tabak und Alkohol zu, aber nichts für Windeln, für Spielzeug gab es rechnerisch 62 Cent, für Kinobesuche und ähnliches 3,83 Euro.“

Die damalige Vorsitzende der FDP-Bundestagsfraktion, Birgit Homburger, fragte rhetorisch, „ob alles, was derzeit zum Grundbedarf gehört, tatsächlich Grundbedarft ist“. Ende 2010 erhöhte die Bundesregierung den ALG-II-Eckregelsatz für Alleinlebende um fünf Euro und strich den Posten für Alkohol und Tabak. Er wurde ersetzt durch einen Posten für Mineralwasser.

Im Juli 2017 schrieb der CDU-Politiker Peter Tauber einem Twitternutzer, der die Löhne in Deutschland beklagte: „Wenn Sie was Ordentliches gelernt haben, brauchen Sie keine drei Minijobs.“ Bundesgesundheitsminister Jens Spahn (CDU) verkündete 2018 in der *WAZ*: „Niemand müsste in Deutschland hungern, wenn es die Tafeln nicht gäbe. Hartz IV bedeutet nicht Armut, sondern ist aktive Armutsbekämpfung.“

Solche Sprüche sind selten geworden. Nach einer kurzen Phase der verzerrten Sichtbarkeit kommt Armut in den Medien kaum mehr vor. Auf eines aber ließe sich wetten: Wenn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Hartz-IV-Sanktionen eine Debatte auslöst, dann werden die üblichen Verdächtigen wieder die Existenz von Armut leugnen und ALG-II-Empfänger als Ungeziefer und Schädlinge brandmarken.